

アメリカ議会の構造と職能

——ウォルター・E・ヴォルカマー教授を中心とする——

一 倉 重美津

目 次

はしがき

一 アメリカ議会の特質

1 議会二院の比較 2 議会の議員たち

3 議会選挙区 4 議会のスタッフ

二 議会の職能

1 代表機能 2 立法機能

3 その他の議会権

三 議会の指導者たち

1 下院議長 2 上院の指導権

3 多数党の指導者たち 4 少数党の指導者たち

はしがき

本稿には「アメリカ議会の構造と職能」という題名が付けられているが、そのサブタイトルが示すように、ウォルター・E・ヴォルカマー教授、それも特に同教授の名著『アメリカ政治』“American Government” 1992.を中心として、合衆国議会に関して構造と職能との二局面から考究することにより、その特質について闡明しようとするものである。

さてW・E・ヴォルカマー教授は、ニュー・ヨーク州立大学ハンター学部の卓越した政治学者であり、合衆国の政治制度に造詣の深いユニークな稀有の学者である。そして、このヴォルカマー教授の手になる「アメリカ政治」は、一九七五年に初版が公刊されて以来、約三年に一度の割合で再版を重ねて、至近の一九九二年には第六版が上梓されている。また同教授の叙述は明快・鮮烈であり、魅惑的でさえある。

そればかりでなく、その著「アメリカ政治」は、きわめて漸新的なアイディアと革新的な至近の資料を駆使している点で、いちじるしく研究者たちの興味をそそる好著である。したがってまた本書は、アメリカの政治に関して最新の知見と理論とを究明するうえで、まさしく適切かつ有益であると考えられる。

なお本書は、第一部が政治体制、第二部が政治とアメリカの公衆、第三部が政治制度、それに第四部が個人の権利という構成をとっており、全体として四一頁にもぼる可成りの大著である。

また本稿で取り上げたのは、第三部の政治制度のなかの一部であるが、この部分はつぎのような項目をもって構成

されている。すなわち、

7 議会〔本文で紹述〕

8 大統領職

9 連邦の官僚制

10 司法部

さらに本稿で紹述する「議会」のアイテムは、① 議会の職能、② 議会の選挙区、③ 二院制、④ 議会の議員、⑤ 議会の指導者、⑥ 委員会制度、それに⑦ 議会の立法過程などである。

だが本稿ではヴォルカマー教授の叙述にこだわることなく、「研究ノート」として、同教授の所説の本質的要素を著者流の手法で紹述させて頂くことにした。

“American Government.” Sixth Edition, Walter E. Volkmer, Hunter College of the City University of New York, 1992, by Prentice-Hall, Inc. pp. 165-197.

一 アメリカ議会の特質

合衆国の議会は、一般的にいつて二つの職能をもっている。もっと詳しくいえば、この国の議会は一方において立法団体であると同時に、他方においては全国民の代議団体である。議会が立法団体であるという意味においては、それは全体としての国家のために法律を制定する機能をもち、また議会が代議団体であるという意味においては、合衆

国を構成する諸州や地方の利害を代表する職能を果している。

このようにして、アメリカ議会は、立法や代表性のゆえに二重の特質を有している。この議会の重要な職能は、憲法第一編第八節のもとに委託・明記・列挙された権限に基づいて法律を制定する。けれどもアメリカ議会は、単なる立法団体に止まるのではない。なおそのうえに、国民の代議団体として、合衆国議会は、五三五名の上・下両院の議員たちの集合体であり、これら両院の議員たちの立場は、合衆国を通じて何一〇〇というコミュニティにおける投票者たちの誠意に依存している。

ともあれ、合衆国議会の果たす職能について論究する場合には、少なくとも立法と代表性という二大局面から考察を進めてゆかなければならない。

1 議会二院の比較

アメリカ議会は、周知のように、上院と下院とからなる。そしてこれら議会の上・下二院は、その立法過程において相互に平等の協調団体である。それゆえに、議会の各院は各種の法律案が法律になる前に、それらの法律案を同一の形式において承認しなければならない。

各院においては、多数党がその議院の議長などの指導者たちを選挙する。これに加えて、両院にあつては、委員会が多数党によって統制されている。重要な委員会の委員長たちは、また常に多数党のメンバーズである。

しかしながら、下院と上院との両院間にあつては、当然に若干の重要な差異がみられる。周知のように、上院には一〇〇名の議員たちがおり、下院には四三五名の議員たちが存在している。このような要因から、両院間にスタイル

の相違が生じてくるのであるが、ある政治学者によれば、つぎのように指摘されている。すなわち、合衆国の議事堂を訪れる訪問者たちの大多数が気づく最も顕著な差異は、おそらく上院の比較的に非公式な雰囲気に対照して、下院における明白な公式性や非人格性についてである。

このようにして各院の規模は、また上院や下院によって遵守される議事手続きに影響をあたえる。上院の規則は短かく、しかも比較的単純である。これに対して、下院の規則は多く、また複雑である。たとえば、下院の規則では議員が討論中に語る時間が厳しく制限されているに反して、そのような制限を上院議員たちは受けていない。

ところで議会の二院間におけるもう一つの差異は、下院が二年、上院が六年という議員たちの在職期間の相違に由来している。したがって大抵の下院議員たちは、ほとんど常時に選挙運動を行っているが、上院議員たちは再選を求める以前にもっと期間的に余裕をもっている。その結果として、上院議員たちは、立法上の局面に多くの関心を注ぐことができるが、このような上院議員たちの払う関心は、投票者たちの支持を獲得する機会に影響をあたえる。

つぎに両院間にあつての更に一段と重要な差異といえば、それら議員たちの抱く政治的見解である。上院議員たちは、州規模の有権者たちをもっている。その結果として、彼らは多様な集団の利害を念頭に置かなければならない。それに引きかえ、大部分の下院議員たちは、もっと小規模の有権者たちしか抱えていない。それゆえに各下院議員は、特定の議会選挙区の住民たちの利害を代弁している。この意味において、下院議員の関心はまた、往々にして一段と少数の集団の利害に対するいっそう地方的な争点に限られている。

本来的に一七八九年にフィラデルフィア市で立案された憲法は、州際通商を規制する権限を含めて政府の立法部に新しい重要な権限をあたえた。しかし合衆国憲法はまた、この立法部を制限しようとして二院制の議会を確立した。

議会の議員たちは地理的な利害を代表し、また各院の議員はそれぞれに異った任期をもつて選挙されるように定められたのである。

2 議会の議員たち

さてウィリアム・ミラー氏は下院に長く勤務した門衛であつたが、かつて議会人たちについて次のように説明した。すなわち、彼らは「舞踏会で仮装した数名の女王たちを随えた五三五名の高等学校のクラス委員たち」である。もっと真摯な気持で、ケイベル・フィリップは、議会が「無頼漢で馬鹿げた要素をもっている」ことを認めたが、また「議会は素晴らしい騎士の要素も有している」と付言した。「そして、これらの上側のパンと下側のパンとに挟まれたサンドウィッチは、上流階級と中流階級とのアメリカの広範かつ代表的な一片である」。

ともあれ、アメリカ史の大部分をつうじて、議会はほとんど全面的にプロテスタントの白人男子たちであつた。だが今日の議会ではもはや圧倒的にプロテスタントたちであるが、主として議会は男子と白人たちとから成っている。じつさい議員たちの約三分の二はプロテスタントたちであり、それ以外の議員たちはローマン・カソリックかまたはユダヤ教徒たちである。またカソリックは、今や議会における最大かつ単一の宗教支配団体である。もっと詳しくいえば、議員たちの四分の一以上がローマン・カソリックなのである。

ところで民主党は、一九五五年以来、議会下院の多数党となつてきた。また一九九〇年の最近の選挙では、民主党員たちが次の二年間にわたつて下院での長期的な統制権を手中に納めた。第一〇二議会（一九九一―一九九二年）には一一名のスペイン系の下院議員たち、および五名の太平洋諸島やアジア系の議員たちが存在していた。

アメリカ合衆国の婦人たちは、国家の人口の五〇パーセントを少し上回っているが、比較的ほとんど国家の議会に勤務していない。じつさい第一〇二議会において、わずかに二名の上院議員たちと二八名の下院議員たちしか存在しなかった。それでも前議会に比べれば、婦人下院議員は四名の増加を示していた。

つぎに、アフリカ系アメリカ人たちやスペイン系アメリカ人たちは、また議会に過少にしか代表されていない。さらにアメリカ人口の約一二パーセントは黒人たちであるが、第一〇二議会には黒人の上院議員は存在しないで、わずかに二五名の黒人下院議員たちが勤務していたに過ぎない。だが、コネティカット州選出の黒人議員としてのゲリー・フランシスは、一九三五年以来下院に勤務した最初の共和党員であつた。

ともあれ、大抵の議会人たちは、大学出の学位をもっている。最高の人数は法律家たちであり、ついで最も人数の多い集団は、企業や銀行業の経歴をもった議員たちから成っている。最近では、政治または公共事業の経歴をもった議員たちの比率が非常に増加している。だが他方において、労働組合の幹部出身の議員たちは、全く存在していないと云つてよい。

最後に上院議員の平均年齢は、五七才を少し上回っているが、下院議員の場合には五三才前後である。この五三才前後というのは、下院議員の過去二〇年間における最高の平均年齢でもある。

3 議会選挙区

議会の下院の議席は、憲法第一編第二節によつて、主として人口に基づいて諸州に割り当てられる。この議席の割り当ては、アメリカの場合は一〇年目毎に行われるが、合衆国の人口は国政調査局によつて算定される。それぞれの

州は人口の如何に拘らず少なくとも一議席を与えられることになっているが、その他の議席は各国勢調査が行われた後に、人口数にしたがって諸州の間に配分されることになっている。

こうして他州の人口に比較して、人口の増加している諸州は新たに議席を獲得する。これと反対に他州に比較して、人口数が減少した諸州は議席を削られることになる。しかしながら、下院の総議員数は、一九二一年以降四三五名に頭打ちにされてきた。ただし一九五〇年代後半の短期間だけは例外とされている。それというのは、その当時にアラスカやハワイが新州として連邦への加盟を認められたことによる。

ところで各州の立法部は、州レベルの立法部の選挙区とひとしく、その州内における議会選挙区の境界を決定する義務を負わされている。この再配分として知られる過程のもとでは、それ以前の一〇年間ににおける人口変動を捉える各国勢調査後に選挙区の境界線の変更が考えられ、しかもその選挙区の形成は当然に人口が平等になるような方法で行われる。

これに関連していえば、第二次世界大戦後に多くの住民が都市や郊外に移住してきたが、諸州の立法部はこの大量の人口変動を反映する選挙区の境界線を再形成することができなかった。そのために都市地域に居住する住民たちは、下院や大部分の州立法部に過少にしか代表されなかった。

この代表の不平等性からもたらされた争点は、一九六四年、ジョージア州の議会選挙区に関する事件で最高裁判所に提訴された。これに対して最高裁判所は、議会の代表性は、「できる限り实际的に」人口に基づいてなされなければならないという判決を下した。『一人一票』の原則を議会の選挙に適用して、この最高裁判所は議会選挙区は平等の人口数でなければならないと主張したのである。

さて至近の一九九〇年の国勢調査で行われた国家の人口算定では、二一州によって下院に与えられた議席数の変更を求められた。その結果として、八州が新たに議席を獲得したが、一三州では一議席以上を減らされた。これに対して、一九九〇年の国勢調査で新たに最も多くの議席を手に入れたのは、カリフォルニアやフロリダ、それにテキサスなどの諸州であった。また特にカリフォルニア州は、最多数の五二もの議席を有するが、今日では以前に単一の州で保持された最大数の議席を享有しており、このカリフォルニア州はまた、選挙人団においても大統領を選出するに必要とされる票数の約八分の一を掌握している。

ところで、この議会選挙区に関して見落してはならない主題としては、ゲリマンダーがある。本来的に諸州の立法部は、いまなお特定の政党に有利になるような方法で選挙区の境界線を形成しがちである。この慣例が実はゲリマンダー選挙区として知られており、それはその地域を多数党に有利にする投票選挙区に分割することを意味している。もちろん選挙区の境界線を引くのは多数党であるが、選挙に勝利を納める機会を最大限にするために、多数党は少なくとも選挙区における大多数の投票者たちが支持者たちとなるか、そうでなければ反対党の支持者たちが二つ以上の選挙区に分断されるように境界線を形成する。

ところが連邦の最高裁判所は、多年にわたってゲリマンダー選挙区に関する事件の審理を却下してきた。しかし一九八六年に至って、この最高裁判所もゲリマンダー選挙区が憲法修正第一四条の平等保護条項に違反すると主張する事件を審理し、また判決を下すことができると主張した。

とはいえ今日の現代的なコンピュータ技術を駆使したとしても、選挙区の再形成ということは極めて高度な政治的過程である。しかも最も慎重に引かれた境界線であつてさえ、ときとして立案者たちにとって逆効果となる。それに

しても若干の企画に対する司法部による挑戦は、政治家たちの定めた目標を変更させることができたが、そうしたことは恐らく可能であろう。

4 議会のスタッフ

さて議会人たちは、自己に与えられた職務を完遂するために、多くのスタッフの補佐たちから助力を受けている。これらのスタッフの補佐たちは世論を動かし、どのように投票するかを議員たちに助言し、有権者たちからの要望に対応して、ロビイストたちと交渉する。これらの補佐を役目とするスタッフには、個人としての議員に奉仕する補佐と、議会の委員会に属する補佐たちとが存在する。そして議員に属する個人的なスタッフは主として個人としての議員の再選に関心の的を絞っているが、これらの個人的スタッフとちがって、委員会のスタッフたちは議会の立法政策に主たる関心を注いでいる。

ところで各院の議員は、現在では一八名以上の常勤の職員と四名のパートタイムの職員たちを雇傭する権限を与えられている。だが平均の下院議員が抱えているスタッフは、総計して約一五名である。これに対して上院議員が抱えることのできる個人的スタッフの補佐たちの員数には、規則上の制限がないとされている。そして上院議員の雇っている個人的なスタッフは、一三名から二一名までの員数である。またスタッフの補佐たちを雇傭するために支払われる金額は、上院議員選出の州の人口に比例して決定される。

ともあれ議会のスタッフは、大部分の官僚たちの場合とひとしく著しく増大する傾向を示している。たとえば一九六七年から一九八七年に至るまでの二〇年間のうちに、議会の職員たちの総数は、下院では四、〇五五名から七、五

一五名に増加し、また上院では一、七四九名から四、〇七五名に膨脹した。それと同時にまた、委員会のスタッフの補佐たちの員数は、下院では五七一名から二、一六一名に増加し、また上院にあつては五〇九名から一、〇四〇名に倍増した。

もちろん、このような議会の大量のスタッフの膨大化には、多くの理由が示されてきた。たとえば、これらの理由のなかには二〇世紀において議会が直面する争点のいちだんと大きな複合性、委員会や議員たちの間で繰りひろげられる競争、有権者たちの要望の結果として議員の仕事量の倍加、および立法部と行政部との間で展開される抗争などがある。だがその原因が何であろうと、スタッフの増員したことは、疑いもなく議会の運営費を巨額のものとした。じつさい一九八七年の財政年度にあつては、立法部の予算は、ざつと計算しても二〇億ドルに達している。

最後に、これら雇傭された選挙されない議会のスタッフの補佐たちの影響に対して、若干の議会の観察者たちによつて関心が示された。これらの観察者たちの考えるところでは、個々のスタッフたちが現実に上院議員たちや下院議員たちの立法上の役割を引き受けている、ということであつた。さまざまな争点について論議をまじえ、また法律案の内容について交渉の任に当たるのは、往々にして議会人たちというよりも、むしろスタッフの補佐たちである。このような状況からみて、政府の政策を決定するのは、選挙された官吏たちというよりも、実はこれら補佐たちなのである。

二 議会の職能

さて議会のもつ権能は、すでに他の個所で述べたように、立法機能と代表機能とに集約して考えることができる。なおこの他に、議会に認められた憲法上の権能が存在する。一般に立法上の機能は、国民や諸州からの委託権と見なされているが、それらの主要なものとしては、① 課税・歳出、② 予算過程、③ 州際通商、④ 国外問題・条約などに関する権能を挙げることができる。

また上記の諸権限について一言すれば、それらの主題にまつわる権限として黙示権がある。さらに憲法によって与えられた議会の権限としては、① 行政部に対する監視権、② 連邦官吏任命の分有権、③ 連邦官吏の弾劾権、④ 憲法に対する修正権、それに⑤ 正副大統領の選任権や⑥ 副大統領の指名権および⑦ 議員の除名権などの七項目を列挙することができる。なお前記の議会の代表機能については、つぎの項で論究する通りである。

1 代表機能

議会、それも特に議会を構成する議員たちの各人は、もう一つの機能として、特定の議会選挙区または州の住民を代表することである。この代表上の機能は、一般的に有権者たちのための政策代表とサーヴィス代表との二つの形態をとっている。まず政策代表は、主として上・下両院議員たちの最高の関心事である法律の可決に関係をもっている。つぎに奉仕代表としては、故郷の選挙区または州における多様な個人や集団の便益を計る非立法的活動を行うことで

ある。

しかし当然のことながら、大部分の議会人たちは、彼らの代表機能のあらゆる責任を果たすためには、時間が不足していることに気づいている。じつさい、奇術的な演技をすることまで、彼ら議会人たちは有権者たちから求められることもある。彼らは火曜日は議事で多忙を極めるけれども、それ以外の週日は、有権者たちの要望に対応することに費やされる。そのうえに、平均の下院議員たちが彼または彼女の故郷の選挙区に旅行するのは、年間をつうじて三五回もの頻度に上っている。

上院議員・下院議員たちは、往々にして有権者たちの要望に対応することと自らの立法上の責任を果たすこととの二者択一に迫られることに気づいている。かつて下院議員たちに対する調査において、彼らが現実には時間を過す方法と彼らが理想的環境のもとで過す方法との差異について質問されたことがある。そして、有権者の問題を解決するのとが立法やその他の議会の義務の妨げとなる、ということをし、その回答者たちのうちの半数以上が述べていた。

新任の議員たちは、しばしば彼らの有権者たちから依頼される多くの要望に驚かされる。……いったい公衆というのは、時事的争点または彼らの下院議員たちが重要法律案に投票する方法にもまして、個人的サーヴィスに関心を払っているように思われる。ある一議会人が論評したように、「私はダニエル・ウェブスターのようになろうと考えていたが、しかし私の仕事の大部分は有権者たちの個人的雑務から成っていることに気づいた」。

こうした事情から、議会の議員たちは、多くの時間を有権者たちの要望に当てている。現実には、すべての議員たちが速かに学習することといえ、個人的なサーヴィスが与えられなければならないこと、また四六時中有権者たちを脳裡に止めて置かなければならない、ということである。

それゆえに、故郷の有権者たちからの手紙には、直ちに注意の眼が向けられなければならない。選挙区の新聞は定期的に購読するか、または眼を通さなければならない。また議員事務所の作成する印刷物の配布は、彼の活動を公開するために自費発行によって補われなければならない。議員は公衆問題に精通すると同時に関心を抱き、また自らが代表する国民の意見や福祉に強い関心の眼をむける活動分子として、彼は自己の選挙区におけるイメージを創造することを狙いとしたあらゆる種類の企画を立案しなければならない。

現実において、このような助言を感じとれない新人の議員たちや婦人議員たちは、おそらくワシントンの議会人として長い期間にわたって勤務し続けることができないであろう。じじつ、再選されることは議会の議員たちの重大な関心事であるがゆえに、彼らはこれら投票者たちの個人的サーヴィスを提供するよう強く動機づけられている。このようなことは、最初の数度の任期中に選挙区の支持を拡充しようとする新人の下院議員たちにとって、とりわけ焦眉の急務とされている。

2 立法機能

さて合衆国議会の有する最も重要な機能の第一は、なんといっても、政府のために貨幣を徴収する課税法と貨幣の支出される方法を決定する歳出法を可決することである。もちろん税金は、貨幣の徴収と経済の規制との両目的のために活用される。議会はまた、税金の収入と歳出について決定する憲法上の権限を与えられている。

ところで、すべての課税法は、憲法によれば、下院に発議されることを求められている。下院では課税法案は歳入委員会によって審理されるが、その後は下院全体によって承認されなければならない。ついで上院においては、財政

委員会が課税法案を審理する。財政委員会における審理が終了すると、当該法案は最終審議を受けるために上院に移送されることになっている。

つぎに歳出法案を議定する憲法上の議会権は、一般に委任と財政支出との二段階の手續きを通して行使される。委任法案は特定の政策について規定し、また行政部の支出する予算額に制限を設けている。歳出予算案は、貨幣そのものを提供するけれども、充当される予算総額はもちろん承認された額面より少いであろう。

第二に、アメリカ議会の予算過程は、一般に一九七四年に制定された予算・支出保留統制法に基づいている。この一九七四年の法律によれば、つぎのような諸項目が定められている。すなわち、① 議会両院に予算委員会を創設すること、② 議会に経済情報を提供するために議会予算局を創設すること、③ 議会が充当した資金を保留する大統領の権限を制限すること、④ 各年の一月に大統領の行う予算提案を審議する期間を議会に提供すること、そのために⑤ 七月一日から一〇月一日までの連邦財政年度の課税・承認および歳出法の執行の予定表を定めること等である。そしてこれらの手續きは、当然に各年の春季に始まり、また一〇月までに完了することが求められていた。

もちろん大統領も彼自身の連邦予算についての考えをもっているが、おそらくそれらの考えは議会の考えにも付加されるであろう。こうして夏季と初秋とは、立法部と行政部との間で最終的な予算説明に対する白熱した討議の最盛期となる。すべての歳出予算法案は、一〇月の一日までに可決され则认为られているけれども、実際上では、ほとんど総べてといつてよいほど議定されていない。それどころか、通常では議会は継続決議にもちこむか、または連邦機関の運営を維持する当座凌ぎの歳出予算法案を採択するのが実状である。

ちなみに一九七四年の予算支出保留統制法が制定された動因は、もちろん連邦の年次予算を定める新しい手續きを

創設しようとするのであつたにしても、インフレーションの恐怖、連邦の歳費や国債の急激な増加、それに行政部による政府支出に対する過大権力の獲得などを制限するといふところにあつたのである。

第三に議会の重要な国内上の権限は、憲法第一編第八節によつて認められているように、州際通商を取り締る権限である。すでに他の個所で触れたように、連合規約のもとで確立された立法部の最大欠陥の一つは、この州際通商を規制する権限がなかつたことにある。したがつて現代の最高裁判所も、この議会の享有する州際通商の規制権に対して著しく広範な見解をもつていた。

この通商条項は、議会がアメリカ経済を統制し、また規制するために可決した多くの法律に憲法上の基盤を与えている。たとえば航空交通、鉄道や貨物運送、ラジオやテレビジョン放映、労働関係および株式取引所など、すべてこの通商条項に基づいている。

この州際通商条項の範域は、もとより経済問題だけに限られない。ある種の州際活動、たとえば盗難や自動車などの州際出荷を不法とする連邦刑法の重要規定は、またこの通商条項に基礎づけられている。この通商条項は、また、人種差別の問題を扱うためにも活用されてきた。じつさい、一九六四年の市民権法によれば、人種差別をするために州際旅行者たちに施設、たとえばホテル、モーターおよび多くのレストランなどを提供する企業を犯罪としている。

さて第四に、議会はまた国外問題・条約についても、大統領と同様に憲法によつて重要な権限を認められている。アメリカ憲法はその第一編第八節において、国際通商を規制し、宣戦を布告し、また陸軍・海軍を召集・維持する権限を議会に与えている。それゆえに議会はまた、その資金の歳出権をもつて国外・軍事政策に直接的に影響を与えることができる。

ところで、大統領が国外諸国と結んだ一切の条約は、憲法第二編第二節第二項によれば、それが発効するまえに上院の三分の二の助言と承認とを受けることが要求されている。しかし現実的には、憲法が批准されて以来、上院はわずかに二〇の条約を否認してきたに過ぎない。とはいえ上院はまた、大統領によって提案された条約に修正を加えるか、またはそれらの条約に保留条件を付けくわえることも可能である。それゆえに上院は、この権限を多くの機会に行使してきている。

ともあれ、この憲法上の規定は、アメリカの著名な憲法史学者・エドウィン・S・コーウィン教授によれば、『アメリカの国外政策を提案する特権をめぐる闘争の誘因』として説明されている。だがアメリカ史の大部分をつうじて、この特権をめぐる闘争はつねに大統領によって勝利を納められてきた。

そこで一九七〇年代の早期にあつて、議会はまたベトナム戦争が終末に近づくにつれて、その憲法上の権限を主張した。議会が一九七三年に行つた戦争権限に関する決議は、国外・軍事問題に対して議会の権限を行使する最も重要な試みであつた。この決議の目的とするところは、議会の承認を得ることなしに、戦争状態において軍隊を活用する大統領の自由に制限を加えることにあつた。しかも議会が宣戦布告をするか、もしくは国家の軍隊を持続的に活用することを承認しなければ、大統領は六〇日以内に軍隊の行使を停止することを求められている。

しかしながら、レーガンやブッシュの両大統領たちは、共に国外問題における彼らの官職の権限を主張したために、議会との関係に動揺がみられた。たとえば一九八〇年代中には、議会の民主党員たちは、レーガン大統領のニカラガにおけるコントラの支持者たちを批判したことから、議会はコントラを支持する連邦資金の使用を制限する法律を可決した。

ブッシュ大統領は、一九九〇年の一二月中に、ベルシャ湾に多くの軍隊の兵額を増加しつづけていた。この政策に対して議会には多少の反対意見がみられたけれども、議会は大統領の行為を中断させる処置をとらなかった。そして最後に一九九一年一月にいたり、長期にわたる慎重な討議のあとで、議会両院はイラクと戦端を開く権限を大統領に与えることに賛成したのである。

最後に、議会に認められる権限を列記してから、憲法第一編第八節は、合衆国議会に黙示権を与えることで終結している。その結果として議会は、「前記に掲げた権限を執行するに必要・適正な一切の法律を制定する権限および本憲法によって合衆国政府またはそのいずれかの省または官吏たちに与えられた他のすべての権限を有する」。

ともあれ、この憲法上の規定は、その選ばれた手段が憲法に反しないかぎり、その明記された権限を行使する手段を選択するうえで、広範な選択領域を議会に与えている。このようにして、この必要・適正条項は、国内外の範囲において活動するために注意ぶかく議会の権限に付けくわえられている。

3 その他の議会権

アメリカ議会は、その固有の立法権にくわえて、憲法によって認められた多様な非立法的功能を遂行する。それらの非立法的功能は、すでに他のところで述べられたように八個を数える。

まず第一に、議会は非立法的功能の一つとして、政府の行政部を監視する責任を負っている。この権限は憲法には明定されていないけれども、監視活動は議会の果たす重要な機能である。いうなれば、自らが制定した法律を監視し、またその監視下にある行政部の組織をチェックすることは、当然のことながら議会の権限である。

一般的にいえば、この監視機能は議会の委員会によって遂行されるが、現実に委員会は政府の特別な計画や政策について調査することができる。その最も有名な至近の実例としては、レーガン大統領がイラン政府やニカラガのコントラに与えた機密の軍事援助に対して、上・下の両院が一九八七年に行つた調査を挙げることができる。

第二に、議会は連邦官吏の任命権を大統領と分有している。大統領による大使、最高裁判所の裁判官の指名、およびその他の合衆国のすべての官吏たち、たとえば省の長官などの指名は、上院の『助言と承認』を受けなければならない。この大統領の指名に対する上院の助言と承認との必要性は、憲法第二編第二節からの要請である。合衆国の歴史上で上院は、八回にわたつて最高裁判所に対する大統領の被指名者たちの承認を拒否した。とはいえ、上院が行政部内に対する大統領の選任者たちを拒否することは、きわめて稀なことである。じつさい、三〇年余の期間において、閣僚の地位に対する任命候補たちが上院によって否認されたのは、ただの一回に過ぎない。

第三に、議会上・下両院は、連邦官吏たちの弾劾権をもっている。かりに大統領、副大統領、連邦裁判官およびその他の官吏たちが反逆罪・収賄罪もしくは重罪や軽罪を犯したと考えられる場合には、議会は彼らの弾劾・告訴または解任の点で役割をとる。

当該官吏に対して公式の告訴、つまり弾劾権を行使すべきかを決定する手続きをとるのは下院である。この弾劾決議は過半数をもつて行なわれるが、これに対して上院は、三分の二の票決によって、その官吏を有罪として官職から解任すべきか否かを決定する。それにしても、この議会の官吏弾劾権はみだりに行使されたことがなく、一九九〇年までの合衆国の歴史をつうじて、わずかに一五回の弾劾裁判が執行されたに過ぎない。

第四に、議会は憲法第五編に定められた手続きによって、憲法に対する修正権を有する。この憲法修正権は、一般

に議会の独占的権限として大統領の容喙を許さないものと考えられている。憲法上の規定によって、議会は三分の二の票決をもって憲法修正を提議する権限をもち、さらに提議された憲法修正案の批准が諸州立法部の四分の三、もしくは特別の憲法制定会議によって批准されたか否かを決定する権限を有する。

しかし憲法修正の手続きは、現在までのところでは、その大部分が議会の提案と諸州立法部によって批准されている。なお付言すれば、一七八九年以来、約六、〇〇〇もの憲法修正が提議されたが、そのうちで採択されたのは、わずかに二六カ条に止まっている。

第五に、議会両院は、正副大統領を選任する権限をもっている。総選挙において、選挙人票の過半数を獲得した大統領候補がいな場合には、下院が最も多くの選挙人票を獲得した三名の候補たちのなかから大統領を選任する権限を有する。この場合には、州単位に投票されて、各州が一票を投ずる。

これと同様にして、これらの投票の過半数を獲得した副大統領候補が存在しない場合には、上院が憲法上の規定によって最大多数の投票を獲得した二名の候補たちのうちから副大統領を選任する権限を与えられている。これに加えて、上院の議長としての副大統領は、諸州から議会に送られてきた選挙人票を数え、またその結果を公表する儀礼的な義務を果している。

第六に、議会両院は、副大統領の指名や役割を決定する権限を与えられている。議会は副大統領の官職が空席になった場合や大統領が職務の執行が不能となった期間中には、憲法修正第二五条によって重要な役割を割り当てられている。大統領が副大統領の官職を補充するために誰かを指名した場合には、議会両院は過半数をもってその指名候補を承認しなければならない。

憲法修正第二五条によつて、議會はまた大統領の職務の執行が不能であり、それゆゑに彼がその官職の職務を執行することができないか否かを決定する役割を与えられている。これと同様にまた憲法修正第二五条によつて、議會は大統領がその官職を十分に執行することができるか否かを決定する役割も与えられている。

第七に、議會の各院は、それ自体の議員たちを紀律し、また除名する権限を有する。『議會の各院は、選挙、報告書およびそれ自体の議員たちの資格の審査員である』、と憲法第一編第五節をもつて宣言されている。この条節は、新しく選挙された議員が議會に彼または彼女の議席に就くことを拒否する権限を上院と下院とに付与している。

しかしながら、最高裁判所の判決によれば、この議會の権限は憲法上の資格を充たさない個人を排除することだけに適用されるに過ぎない、とされている。いうまでもなく、ここでいう憲法上の議員資格とは、下院議員の場合は、年令二五才以上、七年間の合衆国の市民権および彼または彼女が選挙される州の住民であることである。これに対して上院議員の場合には年令三〇才以上、九年間の市民権、それに選挙される州の住民であることである。

なおこの他に、「各院は」、憲法第一編第五節の規定によつて、「その議員を秩序を乱す行為のために懲罰することができる。また各院は三分の二の承認があれば、その議員を除名することもできる」。この憲法上の規定は、いわば不法行為を犯した議會人たちを譴責し、また除名する権限の根拠である。とはいへ憲法は、この権限が適用される種類の不法行為については定めるところがない。

また現実的にも議會は、この除名権をめつたに行使したことがなく、アメリカの議會史をつうじて除名された議員はわずかに一五名を数えるにすぎない。その一五名の内訳は、上院議員が一名であり、下院議員が四名である。南北戦争中に反乱を支持したかどで三名の下院議員たちが除名されたが、それ以後に除名された議員は皆無である。議

員に対する譴責の票決もまた、さまざまな形態の不法行為に対して発生するけれども、相対的には減多に行われることがない。

三 議会の指導者たち

さて議会両院の指導者たちの立場は、いうまでもなく権力のある地位である。その権力は今日では以前とちがって強大ではないが、なお依然として重要である。議会の指導者たちは、もちろん、彼らの僚友の議員たちの手によって選挙される。したがって彼らの地位は、往々にして議会によって可決される法律に対して重要な影響を与えることになる。そして、これら議会の代表的な指導者たちとしては、下院議長、上院議長、多数党の指導者および少数党の指導者などを挙げることができる。

1 下院議長

さて今日、下院の議長はきわめて強力な地位を保っている。昔日のジョージ・キャノンほどではないとしても、下院議長は伝統的に下院主宰者としての権限、つまり演説する目的のために議員たちを認める権限や、また下院の規則を解釈する権限を有している。議会の議事精通者の助力をえて、下院議長は新しい法律案を特定の委員会に割りあてる。じつさい、法律案を好意的もしくは敵対的な委員会に割りあてることは、下院議長がその法律案の運命を決定することでもある。とはいえ、この領域における下院議長の権限は、かなり制限されている。それというのは、下院

の規則は、さまざまな委員会の管轄権の下で決定されるからである。

下院議長の一時的な権限にはまた、議院二院によつて可決される法律案の意見と解釈との間の差異を解消しようとする両院協議会を含めて、ある種の委員会に議員たちを任命する権限も含まれている。しかしながら現実的には、下院の議長も通常では法律案を審理した委員会の委員長から送られてきた氏名の候補たちを任命している。

ところで下院の主宰者として、議長は憲法上の規定によつて下院全体によつて選挙される。このことは多数党の候補が選挙されて、下院議長に就任することを意味する。だが下院議長の権限は、アメリカ史の過程のなかで変化した。じつと一九世紀の大部分をつうじて、下院議長の権限は、重要な常任委員会の委員長と分ち合はれている。しかしながら、この議長の官職は重要性を増し、今世紀への転換期までに下院において支配的な役割を演ずるようになった。下院議長の権限は、じつと一九〇三年から一九一〇年までの歳月のうちに最頂点に達したが、この最盛期に議長職を保持したのはジョージ・F・キャノンであつた。だがJ・F・キャノンは往々にして恣いままに規則を解釈したために、下院議員たちによる反乱を惹きおこした。そこで新しい規則が採択されたが、この議長は新しく採用された規則のもとで、彼が下院の規則委員会のメンバーになる権限と、委員会の委員たちと委員長たちを任命する権限を失つたのである。

しかるに一九七〇年代の中葉に、下院の民主党幹部会によつて行われた若干の変更は、民主党下院議長の公式上の権限を増強した。政党の幹部会は、下院または上院の一政党の党員全体から構成されるが、共和党の場合には共和党大会と呼ばれている。民主党の下院議長は今日では、民主党の指導・政策委員会の委員たちを任命する権限を掌握しているが、この指導・政策委員会は、民主党の議員たちを常任委員会に割りあてて統制権をもっている。そして最も

重要な下院の規則委員会の民主党の党員たちを指名する権限をもっているのも、また民主党の下院議長である。しかしながら、下院議長の選抜は、当然に下院の民主党による承認を受けなければならない。

政党の指導者として、下院議長は自己の政党の立法政策を支持して党員たちを統一化しようとする。彼はまた下院の多数党の指導者や下院の規則委員会と協力して、下院によって審議される法律案の順序を一覧表に作成する。こうして幾人かの下院議長たちは、その他の議長たちよりもずっと影響力を発揮した。

最近の一〇年間において、最も影響力を発揮したのは、おそらくマサチューセッツ州選出の民主党員・小トーマス・P（「ティップ」）・オネイルであったであろう。このオネイルは、一九七七年から一九八七年までの一〇年間にわたって下院議長の地位を保持した。オネイル下院議長は、その在職期間中に民主党にとって人望があり、華美であって、しかも強力な人物であった。

一九八〇年代において、ホワイット・ハウスにいた共和党のロナルド・レーガンと肩を並べて、オネイル下院議長は国家的人物となったが、それは彼がレーガンの国内政策を批判し、またそれに代る政策を彼の政党のために拡張したからに他ならない。このことから分かるように、下院の議長職にとって重要なことは、彼のフォーマルな権限よりも個人的な魅力や影響力なのである。

2 上院の指導権

上院の議長は、憲法によって合衆国の副大統領だと定められている。けれども上院議長として、副大統領はまったく立法上において重要な義務を与えられていない。彼は議場において票決上の賛否同数を破るために一票を投ずるこ

とができるとはいえ、議場における討議に参加することさえ認められていない。

また実際上でも副大統領はめったに上院の会期に出席しないばかりか、他の上院議員たちによっても重要視されていない。だが下院議長の場合とひとしく、上院議長は議員の発言を認める権利や規則を解釈するような多くのフォーマルな権限をもっている。それにしても彼は、上院において殆ど現実の権力または影響力を発揮することができない。そこで上院の多数党は、また上院を運営するために暫定的に臨時議長を指名する。この臨時議長の地位は、一般的には上院で永続的勤務の記録をもつ多数党の年長の党員が当てられる。けれども上院においては、臨時議長もめったに議長職を勤めることがない。こうした意味において、上院には大きな重要性をもつ地位は存在しないと云える。

3 多数党の指導者たち

まず下院における多数党の指導者は、議長について重要な地位にある。この指導者はまた多数党によって選ばれているが、下院議長とちがって、彼は自己の属する政党だけに責任を負うのであって、下院全体の役員ではない。多数党の仕事を決めているのは、上・下両院にとって議会または政党の規則というよりも、むしろ伝統によるものである。この多数党の仕事というのは、主として政党の重要な代弁者としてサーヴィスすることから成りたっている。

これに加えて、多数党の指導者たちは、立法上の議題を計画し、立法上の提案について大統領と協議し、また特定の法律案の賛否を決定する点で党員たちに影響をあたえる。

つぎに上院での多数党の指導者は、上院における多数党によって選ばれる。この多数党の指導者の役割は、主として、上院の活動の予定表と多数党の争点に対する立場を代表することから成りたっている。おそらく上院議員たちの

人員の少いことと彼らの強い独立感とのために、上院の多数党の指導者は、一般的にみて権力と影響力との点で下院議長に匹敵していない。

それにも拘らず、ホワード・ベイカーは、テネシー州選出の共和党員であつて、近年における最も成功をおさめた多数党の指導者であつた。一九八一年から一九八五年に至るまでの四年間において、共和党が上院の統制権を握つたときに、H・ベイカーは上院をつうじて往々にして論議を呼んだレーガン大統領の多くの国内政策をてぎわよく指導した。この歳月をつうじて、ベイカーは緊密に大統領と提携して活動して、上院内において敬意を払われた指導者であつた。

4 少数党の指導者たち

下院および上院の少数党の指導者たちは、いうまでもなく各院の少数党によつて選挙される。これらの指導者たちは政党の戦術を計画し、多数党の議論について調査して批判する。多数党と少数党との両者の指導者たちは、議場指導者の補佐または院内幹事によつて補佐されて、彼らの政党に属する議員たちに票決に付される法律案の賛否に関する情報をあたえ、投票が必要とされるとき議員たちの出席を誘うことで票をかき集める。このようにして、政党の指導者とその黨員たちとの連絡係として奉仕するのが、いわば院内幹事の役割に他ならない。